Canada Industrial Relations Board Conseil canadien des relations industrielles

C.D. Howe Building, 240 Sparks Street, 4th Floor West, Ottawa, Ont. K1A 0X8
Édifice C.D. Howe, 240, rue Sparks, 4e étage Ouest, Ottawa (Ont.) K1A 0X8

Motifs de décision

M^me^ Mataya Reid,

plaignante,

et

Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes,

intimé,

et

Société canadienne des postes,

employeur.

Dossier du Conseil : 30020-C
Référence neutre : 2013 CCRI **693**
Le 13 août 2013

Le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) se composait de M^e^ Graham J. Clarke, Vice-président, et de MM. André Lecavalier et Norman Rivard, Membres.

Représentants des parties au dossier

M^me^ Mataya Reid, en son propre nom;

M^e^ Christian Martel, pour le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes;

M^e^ Stéfanie Germain, pour la Société canadienne des postes.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par M^e^ Graham J. Clarke.

I. Nature de la plainte

[1] L'article 16.1 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*) prévoit que le Conseil peut trancher toute affaire ou question dont il est saisi sans tenir d'audience. Ayant pris connaissance de tous les documents au dossier, le Conseil est convaincu que la documentation dont il dispose lui suffit pour rendre la présente décision procédurale partielle sans tenir d'audience.

[2] Le 5 juin 2013, le Conseil a reçu une plainte de M^me^ Mataya Reid, dans laquelle elle allègue que son syndicat, le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (le STTP), a manqué au devoir de représentation juste (DRJ) auquel il est tenu en vertu du *Code* :

> 37. Il est interdit au syndicat, ainsi qu'à ses représentants, d'agir de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi à l'égard des employés de l'unité de négociation dans l'exercice des droits reconnus à ceux-ci par la convention collective.

II. Difficultés liées aux observations présentées

[3] La plainte de manquement au DRJ comptait 270 pages. Le 6 août 2013, M^me^ Reid a présenté une deuxième tranche de documents disparates comptant 86 pages.

[4] Les premières pages manuscrites de la plainte de 356 pages semblent indiquer que des problèmes sont survenus à la suite du transfert de M^me^ Reid de Vancouver à Québec, en octobre 2012. La durée des journées de travail qui lui étaient attribuées ont incité la plaignante à soulever une question liée à la santé et à la sécurité aux termes de l'article 33 de la convention collective conclue entre la Société canadienne des postes (la SCP) et le STTP.

[5] M^me^ Reid a contesté la façon dont le STTP a rédigé le grief, alléguant que le syndicat n'avait pas fait mention de l'article 33.13 de la convention collective.

[6] La plainte de M^me^ Reid devient ensuite extrêmement difficile à suivre. Il y est question d'intimidation et de problèmes liés aux droits de la personne. La plaignante allègue en outre qu'elle a exercé le droit de refuser de travailler pour différents motifs, notamment l'intimidation et le harcèlement dont elle était constamment victime. Aucun banc du Conseil n'a encore été saisi de cette plainte distincte.

[7] À la page 11 de la plainte, M^me^ Reid commence à décrire, dans un style semblable à celui d'un journal, la chronologie des événements qui se sont produits à son lieu de travail au cours des mois suivants.

[8] La page 23 semble conclure la plainte de M^me^ Reid. La plaignante y allègue que le STTP ne l'a pas aidée à régler ses problèmes liés à l'intimidation, notamment en raison du fait qu'elle est anglophone. M^me^ Reid a signé la page 23 de sa plainte le 3 juin 2013.

[9] La page 24 de la plainte semble toutefois marquer le début d'une nouvelle série de notes manuscrites rédigées dans le style d'un journal et relatant les événements survenus à partir du 13 mars 2013. M^me^ Reid affirme qu'elle s'apprête à décrire « des conditions de travail horribles » (traduction) et tous les moyens auxquels elle a eu recours pour améliorer ces conditions. Suivent alors 13 pages de notes manuscrites décrivant divers événements, portant ainsi la plainte jusqu'à la page 40.

[10] M^me^ Reid joint ensuite à sa plainte une très longue série de documents, par exemple les statuts qui régissent sa section locale du STTP. De nombreux documents figurent aussi en annexe, notamment d'autres documents relatifs au STTP, des courriels et des formulaires de grief. On y trouve en outre ce qui semble être des comptes rendus de réunions rédigés à la main, probablement préparés par M^me^ Reid, mais le Conseil ne peut que le supposer.

[11] Le 6 août 2013, la plaignante a présenté une nouvelle tranche de documents comptant 86 pages, numérotées de 271 à 356; il s'agissait d'autres notes manuscrites, de courriels imprimés et d'autres documents divers.

[12] En résumé, si la plainte semblait au départ décrire les problèmes de M^me^ Reid, de ce que le Conseil a pu constater, elle s'est ensuite transformée en une masse de documents dont la pertinence au regard de la plainte de manquement au DRJ n'est pas précisée.

III. Observations présentées et rapports avec la plaignante se représentant elle-même

[13] Que devrait faire le Conseil lorsque de telles observations initiales lui sont présentées?

[14] Le *Règlement de 2012 sur le Conseil canadien des relations industrielles* (le *Règlement*) décrit le contenu essentiel d'une plainte. Par exemple, l'article 40 du *Règlement* exige que, dans les cas de plaintes de pratiques déloyales (dont fait partie la plainte de manquement au DRJ), le plaignant fournisse les renseignements appropriés :

> 40. (1) La plainte comporte les renseignements suivants :
>
> ...
>
> *d*) un exposé détaillé des faits, des dates pertinentes et des moyens invoqués à l'appui de la plainte;
>
> ...

[15] Le Conseil n'est pas le seul tribunal administratif qui tente de démystifier son processus décisionnel pour les plaignants inexpérimentés. Aucun tribunal du travail ne s'attend à ce que les plaignants inexpérimentés connaissent aussi bien les concepts juridiques que des avocats spécialisés en droit du travail ou des spécialistes des relations du travail chevronnés.

[16] De fait, le Conseil a créé, à l'intention du public, des « circulaires d'information » (les circulaires), accessibles sur son site Web, afin d'aider toutes les parties, qu'elles soient ou non spécialistes du domaine, à comprendre les procédures du Conseil. La circulaire intitulée « Devoir de représentation juste » aide les plaignants inexpérimentés à comprendre la portée du devoir auquel un syndicat est tenu en vertu de l'article 37 du *Code*.

[17] Selon cette circulaire, lorsque le Conseil prend connaissance d'une plainte de manquement au DRJ, il examine le processus suivi par le syndicat afin d'établir s'il répond au critère élevé d'une conduite arbitraire, discriminatoire ou empreinte de mauvaise foi. La circulaire souligne le fait que le Conseil ne siège pas en appel des décisions d'un syndicat. Les syndicats disposent d'une grande marge de manœuvre lorsqu'ils représentent les membres de leurs unités de négociation.

[18] Le Conseil a aussi créé un formulaire facultatif concernant la plainte de manquement au DRJ dans le but d'aider les plaignants à bien décrire la conduite arbitraire, discriminatoire ou empreinte de mauvaise foi qu'aurait eue leur syndicat à l'égard des droits reconnus à ceux-ci par la convention collective. M^{me} Reid a rédigé quelques-uns de ses commentaires sur ce formulaire, mais sa plainte ne semblait pas être axée sur les questions concrètes énoncées par le Conseil.

[19] Le Conseil essaie d'aider les plaignants inexpérimentés à se concentrer sur les éléments essentiels d'une plainte de manquement au DRJ, mais il n'en demeure pas moins que, au bout du compte, c'est à chaque plaignant qu'il revient de présenter des observations appropriées. Ni le Conseil ni les parties adverses ne sont tenus d'examiner des tonnes de documents afin d'établir s'ils contiennent suffisamment d'éléments pour constituer une cause d'action.

IV. Processus de la preuve suffisante à première vue dans le cas du DRJ

[20] Pour évaluer les plaintes de manquement au DRJ, le Conseil utilise un processus d'analyse de la preuve suffisante à première vue. Lorsque le Conseil reçoit une plainte, avant de demander au syndicat et à l'employeur de lui fournir des observations, il cherche d'abord à savoir si le plaignant a établi le bien-fondé de ses prétentions, du moins à première vue.

[21] Le Conseil demande aux intimés de répondre à la plainte seulement si le plaignant a établi une preuve suffisante à première vue. Dans *Crispo*, 2010 CCRI 527, le Conseil a décrit ce processus d'examen préalable essentiel :

> [12] Le Conseil se livre à une analyse de la preuve suffisante à première vue dans le cadre des nombreuses plaintes de manquement au devoir de représentation juste qu'il reçoit. Dans cette analyse, le Conseil tient pour avérés les faits importants allégués par un plaignant, et examine ensuite si ces faits importants peuvent être assimilables à une violation du *Code*.
>
> [13] L'analyse de la preuve suffisante à première vue soupèse les faits importants plutôt que les conclusions de droit. Le plaignant qui invoque une conclusion de droit en alléguant, par exemple, qu'une conduite donnée était arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi n'évite pas ainsi l'application de ce critère.
>
> [14] Dans *Blanchet* c. *Association des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale, section locale 712*, 2009 CAF 103, la Cour d'appel fédérale a appuyé le recours par le Conseil à l'analyse de la preuve suffisante à première vue et l'accent qu'il met sur les faits importants :
>
> > [17] En règle générale, lorsqu'un tribunal tient pour avérées les allégations, il s'agit d'allégations de fait. Cette règle ne s'applique pas lorsqu'il s'agit de conclusions de droit : voir *Lawrence* v. *The Queen*, [1978] 2 C.F. 782 (1ière instance). La détermination des questions de droit appartient au tribunal et non aux parties : *ibidem*.
> >
> > [18] Il est vrai que le Conseil, dans l'extrait cité, n'a pas spécifié qu'il faisait référence aux allégations de fait du demandeur. Mais la référence qui y est faite aux allégations du demandeur ne peut être autre chose qu'une référence à des allégations de fait. Car, s'il en était autrement, il suffirait pour un plaignant d'énoncer comme conclusion que la décision de son syndicat est arbitraire ou discriminatoire pour que le Conseil soit tenu de conclure à une violation, du moins une violation *prima facie*, de l'article 37 du *Code*

> et d'adjuger sur le bien-fondé de la plainte. Ainsi le processus de tamisage (screening) des plaintes serait relégué aux oubliettes du passé.

[22] Avec sa circulaire et son formulaire relatif aux plaintes de manquement au DRJ, le Conseil s'est donné beaucoup de mal pour aider les plaignants à bien décrire la conduite arbitraire, discriminatoire ou empreinte de mauvaise foi qu'ils reprochent à leur syndicat.

[23] Cette nécessité de bien décrire ce qui s'est produit est d'autant plus importante puisqu'un grand nombre de plaintes de manquement au DRJ témoignent d'une incompréhension du rôle du syndicat. Par exemple, le Conseil reçoit de nombreuses plaintes dans lesquelles le plaignant se dit simplement en désaccord avec la décision d'un syndicat d'aller ou non en arbitrage. D'autres plaignants contestent l'interprétation donnée par un syndicat à la convention collective.

[24] Dans *Kasim*, 2008 CCRI 432, le Conseil a décrit certains types de décisions syndicales auxquels le processus relatif au DRJ ne s'applique pas :

> [19] Le devoir de représentation juste prévu dans le *Code* a pour but de faire en sorte que l'agent négociateur respecte les droits substantiels qui accompagnent l'accréditation. Il est interdit à un agent négociateur d'agir de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi à l'égard des droits d'un employé en vertu de la convention collective applicable.
>
> [20] Cependant, ce devoir ne signifie pas que chaque employé a le droit de faire renvoyer son grief à l'arbitrage. Plutôt, l'agent négociateur peut décider quels griefs seront renvoyés à l'arbitrage et lesquels seront réglés.
>
> [21] Pour déterminer si un agent négociateur a rempli le devoir imposé par le *Code*, le Conseil examine le processus que l'agent a suivi lors de sa représentation d'un employé. Un agent négociateur ne peut être comparé à un avocat du secteur privé qui est obligé de suivre les instructions précises du client. Plutôt, dans pratiquement tous les cas, l'agent négociateur a la charge du grief et, bien qu'il doive communiquer avec l'employé en question, il conserve la discrétion de décider comment il traitera le grief.
>
> [22] Le Conseil ne siège pas en appel de la manière dont un syndicat exerce cette discrétion. Le Conseil interviendra uniquement si le plaignant réussit à démontrer que l'agent négociateur a agi d'une manière arbitraire, discriminatoire ou de mauvaise foi.

[25] L'importance du processus d'examen préalable que le Conseil utilise pour analyser la preuve suffisante à première vue dans le cas des plaintes de manquement au DRJ rend d'autant plus essentielle la nécessité de présenter des observations appropriées.

V. Observations inadéquates

[26] Que devrait faire le Conseil lorsqu'il reçoit, à titre de plainte de manquement au DRJ, 356 pages de documents en grande partie non structurés?

[27] D'autres commissions des relations de travail au Canada ont eu à faire face à ce problème.

[28] Par exemple, la Commission des relations de travail de la Colombie-Britannique (CRTCB) fait une analyse similaire de la preuve suffisante à première vue pour les plaintes de manquement au DRJ qu'elle reçoit. Dans la décision *John Murphy*, [2005] B.C.L.R.B.D. No. 33 (*Murphy*), la CRTCB fait état de la tâche ardue d'un tribunal qui doit venir à bout d'une énorme quantité de documents mal organisés :

> ...
>
> [9] Je souscris au point de vue exprimé par le banc initial concernant l'absence de renseignements détaillés sur les présumées violations du *Code*. M. Murphy n'a pas expliqué comment, selon lui, le syndicat et d'autres personnes ont en fait enfreint le *Code*. **Je suis d'accord avec le banc initial, selon lequel une partie qui dépose une plainte auprès de la Commission doit absolument fournir des observations cohérentes exposant les faits pertinents et ne peut simplement présenter une tonne de documents et s'attendre à ce que la Commission les examine en détail afin d'y trouver des éléments de preuve susceptibles de présenter un intérêt.**
>
> **[10] J'ajouterais que le plaignant ne peut se contenter de formuler une simple allégation d'irrégularité, de joindre une grande quantité de documents à cette plainte et de s'attendre à ce que la Commission devine de quelle façon ces documents prouvent qu'il y a eu manquement au *Code* ou appuient la simple allégation d'irrégularité.**
>
> **[11] Les règles de la Commission viennent renforcer l'exigence fondamentale selon laquelle le plaignant doit fournir une explication de la façon dont un présumé manquement a eu lieu. En effet, le paragraphe 2(2) exige qu'une demande contienne une description des faits et des circonstances que le requérant entend invoquer, y compris le moment et l'endroit où les faits pertinents se sont produits et le ou les responsables du présumé manquement au *Code*.**
>
> ...
>
> (traduction; c'est nous qui soulignons)

[29] Dans la décision *Murphy*, précitée, la CRTCB a rejeté la plainte.

[30] Dans *Manuel-Bolduc*, [2007] O.L.R.D. No. 5171, la Commission des relations de travail de l'Ontario s'est trouvée aux prises avec un cas semblable et a ordonné à la plaignante de préparer des observations précises et concises :

> **[3] La requérante a présenté des observations et des documents dont l'épaisseur totale s'élève à environ 1,25 pouce. Comme l'a indiqué le syndicat, il est très difficile de déchiffrer la grande quantité d'information présentée et de répondre à la demande.**
>
> **[4] Il est ordonné à la requérante de préciser sa plainte au moyen de paragraphes numérotés, dans un document d'au plus cinq pages.**
>
> [5] La requérante devra présenter ses observations et les signifier aux deux autres parties au plus tard le lundi 14 janvier 2008, à défaut de quoi sa demande sera rejetée.
>
> [6] Les autres parties ne sont pas tenues de présenter des observations en réponse aux observations de la requérante à moins d'indication contraire de la Commission.
>
> [7] Je demeure saisie de l'espèce pour ce qui est de traiter les observations de la requérante uniquement.
>
> (traduction; c'est nous qui soulignons)

[31] Le Conseil partage le point de vue de ces autres tribunaux du travail. Dans certains cas, comme dans *Murphy*, précitée, des observations difficiles à suivre risquent tout simplement d'entraîner le rejet de l'affaire. Dans d'autres cas, comme dans *Manuel-Bolduc*, précitée, si l'examen du Conseil révèle un semblant de plainte, le Conseil peut alors donner au plaignant la possibilité de préciser et de bien cibler ses observations.

VI. Décision

[32] Comme il a été mentionné ci-dessus, le Conseil est pleinement conscient du fait que M^me^ Reid, comme nombre de parties au litige se représentant elles-mêmes, ne connaît peut-être pas bien le *Code*. Cela dit, c'est tout de même au plaignant qu'il incombe, au bout du compte, d'examiner ses propres documents, y compris les documents censés être pertinents, et de rédiger une plainte conformément au *Règlement*. Le plaignant ne s'acquitte pas de cette obligation en présentant des centaines de pages de documents et en demandant implicitement au Conseil de les examiner et de décider, s'il y a lieu, des éléments qui devraient faire partie d'une plainte.

[33] Dans un cas de manquement au DRJ, il serait injuste que le Conseil demande aux intimés de fournir des observations en réponse à des observations difficiles à suivre sans avoir effectué au préalable l'analyse essentielle de la preuve suffisante à première vue. L'un des objectifs de l'analyse de la preuve suffisante à première vue est d'éviter le gaspillage de ressources observé par le passé lorsque les intimés devaient répondre à toutes les plaintes de manquement au DRJ, peu importe les lacunes qu'elles pouvaient comporter.

[34] En contrepartie, les intimés doivent maintenant prendre le temps nécessaire pour répondre adéquatement lorsque le Conseil, après avoir conclu à l'existence d'une preuve suffisante à première vue, leur demande de formuler des observations.

[35] En l'espèce, le Conseil n'est pas prêt à rejeter carrément la plainte de M^me^ Reid, bien qu'il s'agisse d'une possibilité lorsque les circonstances le justifient. Si la plainte n'est pas bien structurée, il reste que M^me^ Reid a d'abord tenté d'exposer ses préoccupations à l'égard des mesures qu'aurait prises le STTP.

[36] M^me^ Reid devra toutefois présenter des observations précises en bonne et due forme.

[37] Le Conseil ordonne à M^me^ Reid de procéder de la façon suivante relativement à sa plainte de manquement au DRJ :

- M^me^ Reid exposera de façon précise la conduite arbitraire, discriminatoire ou empreinte de mauvaise foi qu'aurait eue le STTP à son égard dans l'exercice des droits reconnus à celle-ci par la convention collective;
- M^me^ Reid ne joindra à sa plainte que des documents pertinents, ainsi qu'une explication de leur pertinence;
- Le Conseil invite M^me^ Reid à consulter *Browne*, 2012 CCRI 648, une décision qu'il a rendue récemment et dans laquelle il aborde certains principes essentiels liés au manquement au DRJ.

[38] Lorsque M^me^ Reid aura présenté ces observations détaillées, le Conseil examinera de nouveau la plainte. À ce moment-ci, aucune autre mesure n'est exigée de la part des intimés.

[39] M^me^ Reid aura 30 jours, à compter de la date de la présente décision, pour présenter ses observations détaillées, à défaut de quoi l'affaire sera rejetée.

[40] Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

Traduction

Graham J. Clarke
Vice-président

André Lecavalier
Membre

Norman Rivard
Membre